

제2기 EAI Academy

미래의 한국외교 세미나

한국외교를 이끌어갈 미래세대 양성 프로젝트

일시 | 2021년 8월 10일 ~ 8월 31일 매주 화요일 & 금요일

주최 | 동아시아연구원 (EAI)



EAI
EAST ASIA INSTITUTE



EAI Academy

제 2 강 바이든 정부의 외교전략과 세계질서, 한미관계



학력

노스웨스턴대학교 정치학 박사
서울대학교 외교학과 석사
서울대학교 외교학과 학사

경력

서울대학교 사회과학대학 정치외교학부 교수(현)
한국국제정치학회 회장 (현)
서울대학교 국제문제연구소 소장
서울대학교 통일평화연구원 부원장
게이오대학 방문교수
외교통상부, 통일부, 국방부 자문위원

관련연구

동북아 국제정치이론: 불안전국가들의 국제정치
(한울출판사, 2020)
주권과 국제정치: 근대주권국가체제의 제국적 성격
(서울대출판부, 2019)
정치는 도덕적인가: 라인홀드 니버의 초월적 국제정치사상
(한길사, 2012)
동아시아 국제정치: 역사에서 이론으로
(동아시아연구원, 2011)



바이든 정부의 패권 복원 전략

바이든 정부 출범 반년 이후...전반적인 질문들

- 트럼프 없는 트럼프주의는 살아 있는가?
 - 트럼프는 미국 구조의 산물?
 - 혹은 **anything but Trump**?
- 바이든 정부의 대내정책은 대외정책과 어떻게 연결되고 있는가?
 - 중산층 회복을 위한 대외정책
 - 정치양극화와 대외정책
 - 경제회복과 델타사태의 미래
- 바이든 정부의 재건전략(**Build Back Better**)은 성공할 것인가?
 - **New New Deal**이 될 것인가
 - 기존의 신자유주의 패러다임의 근본적 변화가 될 것인가
- 바이든 정부의 패권재건전략(**Build Back Better World**)은 성공할 것인가?

바이든 정부 출범 반년 이후...이론적인 질문들

- **1945년** 이후 미국 주도의 자유주의 규칙기반 질서는 회복, 진화할 것인가?
 - 자유주의 규칙기반 질서를 둘러싼 이론적 질문들
 - 중국의 “규칙기반질서”에 대한 비판
- **1991-2020년**까지 **30년**간 미국의 단극체제는 어떠한 시기였는가?
 - 세계제국에 근접했던 단극체제는 미국에게 축복이었는가, 저주였는가?
 - 미국은 향후 지구적 공공재를 제공하는 패권국가로 남아있을 것인가?
- 패권이 부재하는 킨들버거 함정이 생겨날 것인가?
- 향후 국제정치에서 패권국가가 존재하는 것이 가능한가?
- 근대 국제정치를 규정했던 패권의 주기론은 여전히 타당한가?

미국 단극체제의 위기

- 30년의 단극 기간 동안 3번의 위기
 - 9.11 테러 이후 **forever war**
 - 2008년 경제위기 이후 미국 내 탈규제 자본주의, 신자유주의에 대한 비판 강화, **forever crisis**
 - 2020년 코로나 사태; **forever virus.**
- 오바마 정부의 부분적 성공
- 트럼프 정부의 등장은 미국 단극체제 위기가 생산해 낸 것
- 점차 복잡해지는 국제정치의 문제와, 미국의 패권전략 간의 간극은 점차 벌어지는 양상.
- 바이든 정부의 소명은 탈냉전 미국 단극기의 구조적 문제들을 해결하는 또다른 대안을 제시할 수 있는가에 달려 있음.

9.11 테러 이후 미국의 난국

- 9.11 테러 이후 미국의 **forever war**. 미국 세계운영전략의 문제. 3세계 국가들의 주권게임. 미국의 **strategy of primacy**
- 미국은 수조 달러의 비용으로 **Global War on Terrorism**을 수행
- 바이든 정부는 올해 안 이라크와 아프가니스탄으로부터 완전 철수할 예정.
- 미국의 대중동 정책의 미래에 대한 불확실성
 - “You may think you can ignore the Middle East, but it doesn’t ignore you,” said longtime Middle East negotiator Dennis Ross. “So isn’t it better for you to shape your involvement rather than have the region shape involvement for you?” Or as Ross’s former U.S. State Department colleague Aaron David Miller is fond of saying, the Middle East can be summed up by a line from the Eagles song “Hotel California”: “You can check out anytime you like, but you can never leave.”
 - <https://foreignpolicy.com/2021/08/04/raisi-iran-biden-nuclear-talks-middle-east/>

2008년 경제위기와 신자유주의

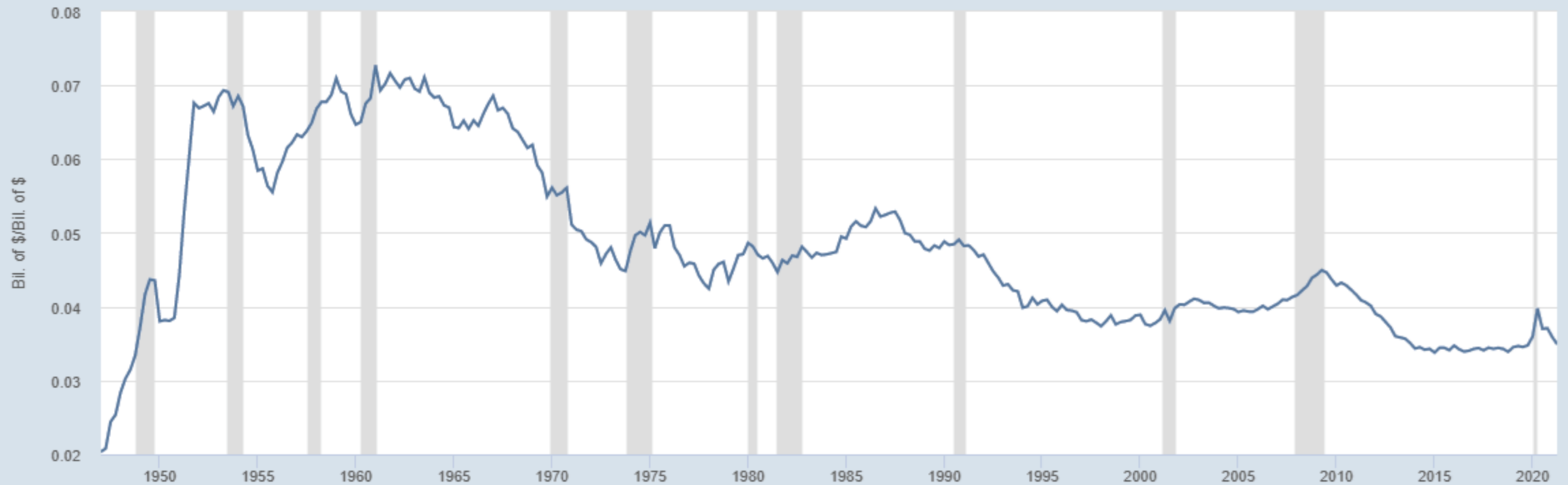
- 1980년대부터 신자유주의 자본주의의 확산: 탈냉전기 미국 패권의 경제적 기반으로 존재
- 2008년 경제위기는 미국에서 시작된 부동산 금융의 문제
 - 서브모기지 프라임 사태에서 비롯
 - 금융자본주의의 비대화, 탈규제된 자본의 흐름, 미중 간 **global imbalance** 속에서 미국의 도덕적 해이 등 다양한 원인을 가지는 사태
- 신자유주의 세계화의 흐름 속에서 미국의 금융위기는 전 세계로 확산
- 세계화의 결과 미국 내 중산층 약화, 빈부격차 등 경제문제 악화
- 이후 도드-프랭크 법안 등 금융규제 강화
- 그러나 미국의 경제문제는 더욱 악화, 트럼프 대통령 당선 기반

코로나 사태 속 바이든 정부

- 구조적 경제 문제와 코로나 사태로 더욱 악화된 경제 부흥이 미국 정치의 목적이자, 미국의 세계적 패권 복원의 관건
- 소위 바이든노믹스는 정부 지출을 늘려 수요 부흥 지향. 이를 위해 지속적인 재정 및 통화정책을 강조한다. 바이든이 역대급 경기부양안을 통해 재정지출을 확대
- 바이든노믹스는 재정지출 확대 재원 마련을 위해 세금 인상
- 출범 직후 현행 **21%**인 법인세 최고 세율을 **28%**로, 백만 달러 이상 소득자에 대한 자본이득세도 **20%**에서 두 배 높이는 방안을 추진 중
- 미 상원은 양당 합의 하 **8월 1일 2702**쪽짜리 인프라 예산 합의안을 발표
- 이 예산안은 **12년간 1조 2000억 달러(1380조 원)**가 소요되지만, 신규 지출로만 따지면 **5500억 달러** 규모
- 이번에 초당파 의원들이 발표한 예산안은 도로, 다리, 교통, 광대역, 수도 등 그동안 공화당도 그 필요성을 공감해온 전통적 의미의 인프라들.
- 합의된 예산안은 바이든 대통령이 취임 후 제시한 미국 일자리계획(**2조 2500억 달러**), 미국 가족계획(**1조 8000억 달러**) 등 **4조 달러(4600조 원)** 인프라 투자안의 일부

FRED

— Gross government investment/Gross Domestic Product



Shaded areas indicate U.S. recessions.

Source: U.S. Bureau of Economic Analysis

fred.stlouisfed.org

바이든 정부의 아시아 전략과 대중전략

바이든 정부의 아시아, 대중 전략

- 트럼프 정부 하 미국의 전략적 주요 대상은 중국으로 변화
- 전략적 경쟁국으로 규정
- 미국 주도의 자유주의 국제질서의 저해세력이자 강압적 수단을 동원
- 중국과 전략적 경쟁, 승리 추구: **3C 전략**, 협력(Cooperation), 경쟁(Competition), 대결(Confrontation)의 분리

미중 관계 속 서로 다른 이슈영역들

- 대결의 영역: 제로섬의 경쟁일 수밖에 없고, 기존의 모든 규범과 규칙들보다 힘으로 결정되는 영역
- 경쟁의 영역: **Rules-Based Competition**의 가능성. 미중이 상호 합의하는 경쟁의 법칙과 규범이 있는가. 혹은 미중이 아직 합의하지 않은 영역, 새롭게 등장하는 이슈들의 영역이 무엇인가.
- 협력의 영역: **Graham Allison**의 **Mini-MAD, Mutual Assured Defeat, collective challenge. Global Common Goods/Bads**의 문제. 미중 간 집합행동의 문제

대결의 영역

- 군사안보의 영역
 - 대만/양안관계: 중국의 주권사항, 미중 지정학 경쟁
 - 남중국해: 영해, 자원, 항행의 문제
 - 동중국해: 영해, 자원, 미중의 지정학 경쟁의 문제
 - 한반도?: 미중의 지정학 경쟁의 문제
-
- 체제의 영역
 - 민주주의 대 권위주의의 대결
 - 인권에 대한 정의의 문제

협력의 영역

- 대량살상무기의 비확산
- 테러 방지
- 기후변화와 환경 문제
- 코로나 사태 등 보건 문제
- 세계적 빈곤, 지구적 인프라 건설

경쟁의 영역

- 경제: 무역, 금융, 투자 등 경제의 제반 분야
- 기술: 4차 산업혁명과 관련된 새로운 기술의 영역
- 전략적 파트너 및 영향권: 미중 경쟁에 영향을 받는 많은 제3세력 국가들
- 규범 제정
- 국제제도의 거버넌스

바이든 정부의 인도태평양 전략

- 자유롭고 개방된 국제 질서 유지
- 자유주의 규범과 가치를 지닌 국제기구와 제도의 유지
- 미국에게 유리한 인도태평양 힘의 균형 유지, 쿼드 등 다양한 다자기구 활용
- 동맹국의 방어 보장
- 개방된 해상 및 항공로 보존
- 개방적이고 투명한 시장을 통한 상거래의 자유로운 흐름 촉진
- 개인의 자유 및 인권 증진

미국의 아시아, 대중 전략의 성공 가능성?

- 미국 내 대중 전략을 둘러싼 의견의 일치
- 중국의 대외전략에 대한 정확한 파악 여부
 - Rush Doshi. 2021. *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order.*
 - Believers vs. Skeptics
- 미국 정책의 우선 순위: 대중 견제 **vs.** 기후 변화 대처
- 미국의 경제 회복 전략 **vs.** 미국의 다자주의 세계질서 전략
- 동맹 및 전략적 파트너 국가들의 지속적 협력 여부
- 바이든 정부의 실패 시, 공화당의 외교전략, 대중 전략의 변화 여부

신냉전의 가능성

- 트럼프 정부 시기부터 미중 관계 대립의 근본적 원인을
중국의 체제에서 찾는 모습
- 공산주의, 레닌주의, 독재체제, 그리고 시진핑 중심의 권위주의 체제
- 코로나 사태 이후 미국 국민들의 대중 인식 급격히 악화

Matthew F. Pottinger의 최근 코멘트

- Statement Of Matthew F. Pottinger, Distinguished Visiting Fellow At The Hoover Institution And Chairman Of The China Program At The Foundation For Defense Of Democracies
- Before The Senate Select Committee On Intelligence “Beijing’s Long Arm: Threats To U.S. National Security” 4 August 2021
- Beijing’s enmity for the United States began decades ago
- Beijing quietly revised its grand strategy to regard Washington as its primary external adversary and embarked on a quest for regional, followed by global, dominance.

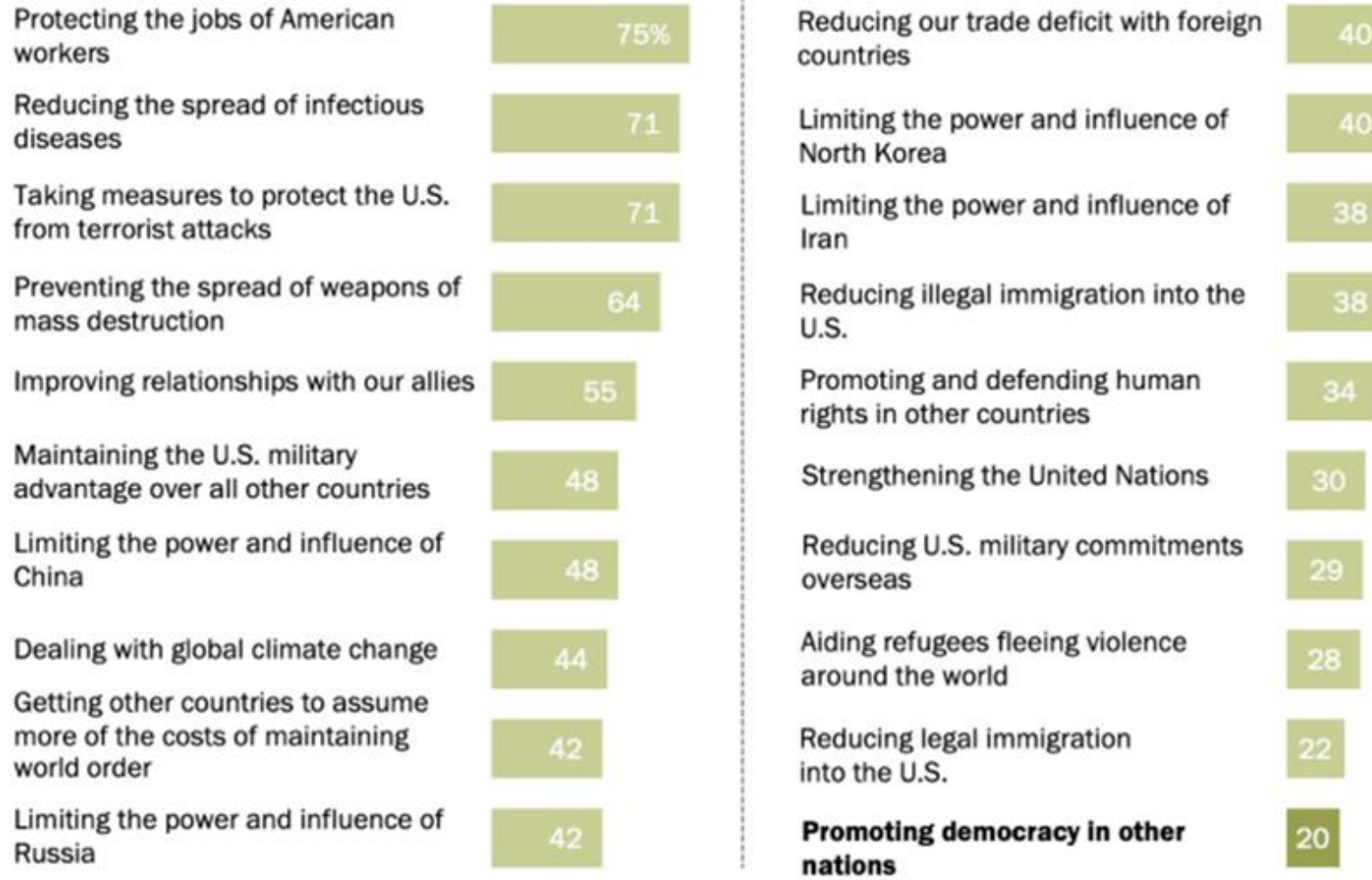
- **most threatening elements of Chinese strategy: the way it seeks to influence and coerce Americans, including political, business, and scientific leaders, in the service of Beijing's ambitions.**
- **The CCP's methods are manifestations of "political warfare,"**
- **One of the most crucial elements of Beijing's political warfare is so called "United Front" work.**
- **The United Front Work Department alone has three times as many cadres as the U.S. State Department has Foreign Service officers. Instead of practicing diplomacy, however, the United Front gathers intelligence about and works to influence private citizens and government officials overseas, with a focus on foreign elites and the organizations they run.**

미국 민주당 내 대중 전략을 둘러싼 갈등

- 중국이 전략적 경쟁국이라는 점에서는 민주당도 공화당과 일치
- 민주당 내에서는 기후변화에 대한 적극대처가 대중 견제보다 더 중요하다는 의견도 다수 존재
- 기후변화 해결을 위해서는 미중 타협이 불가피
- 민주당의 대중 전략 중 기후변화와 중국 견제의 우선 순위를 둘러싼 갈등이 존재
- “If you’re a progressive who cares about both climate change and human rights in China, it’s a very difficult call as to which one you’re going to care about more. I don’t think we know how the Biden administration is going to answer that question,” Ben Rhodes said.
- <https://www.vox.com/22399646/climate-summit-china-ben-rhodes-biden-foreign-policy>

Protecting American jobs, reducing spread of disease, preventing terror attacks are top foreign policy priorities among U.S. adults; promoting democracy ranks lowest

% who say ___ should be given top priority as a long-range foreign policy goal



Source: Survey of U.S. adults conducted Feb. 1-7, 2021.

"Majority of Americans Confident in Biden's Handling of Foreign Policy as Term Begins"

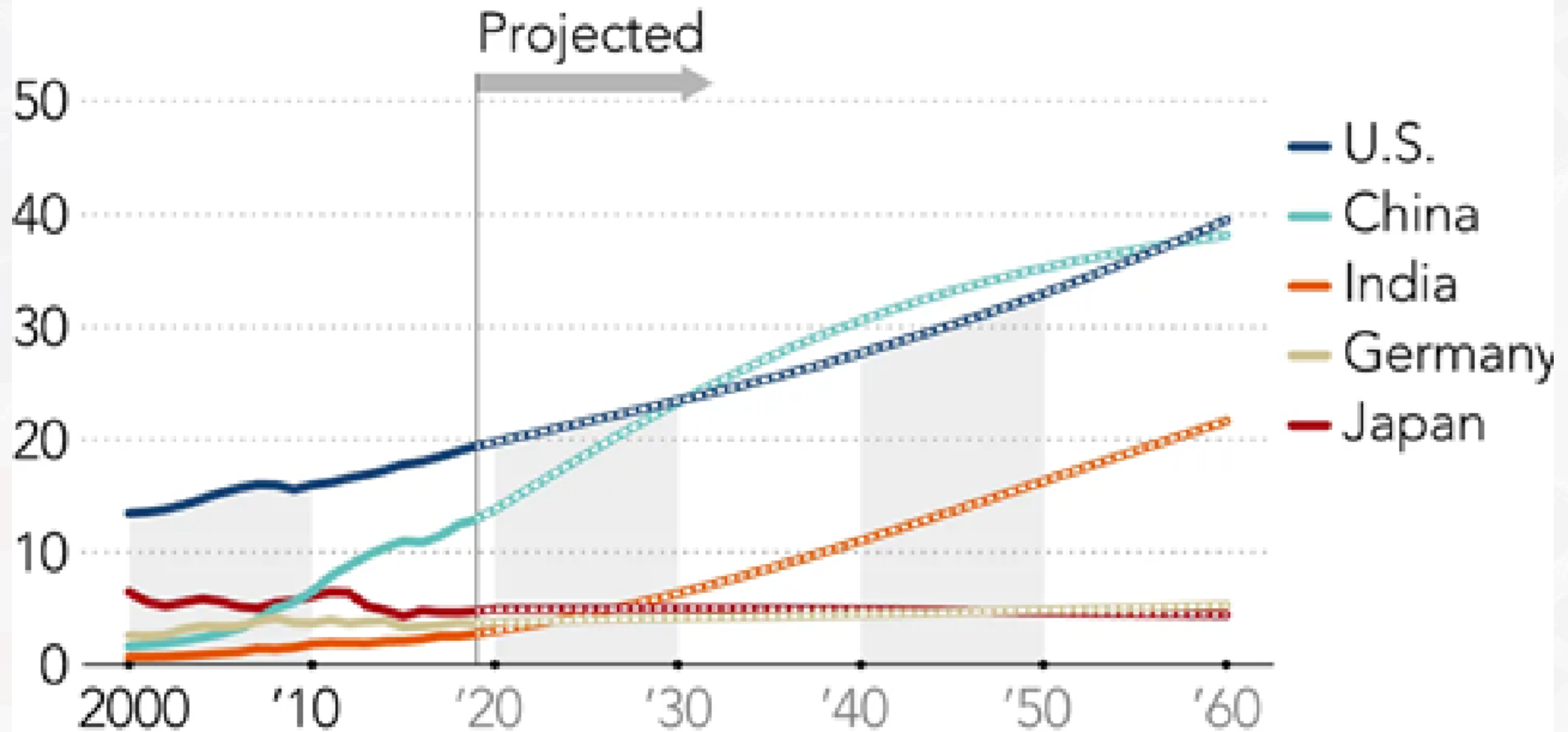
- **Only about a quarter of Democrats and Democratic-leaning independents (24%) saw promoting democracy abroad as a priority, with even less support coming from Republicans and GOP leaners (15%).**

미중 경쟁과 대립의 전선 변화

- 대량살상무기 비확산, 기후 및 환경 문제, 코로나 사태와 같은 국제보건 문제는 **협력의** 사안
- 안보와 군사의 영역에서 대만 문제, 남중국해와 동중국해 문제 등은 중국의 회색지대전략, 강압전략, 현상변경전략이 드러난다고 보기 때문에 군사력을 사용해서라도 억제
- 더 나아가 군사적 **대결**을 준비해야 하는 영역
- 반면 경제, 기술, 공급망, 이념, 국제적 공공재 제공 모델, 동맹 및 파트너 전략, 개발협력 등 다양한 사안들에서 미중은 치열한 **경쟁**을 추구

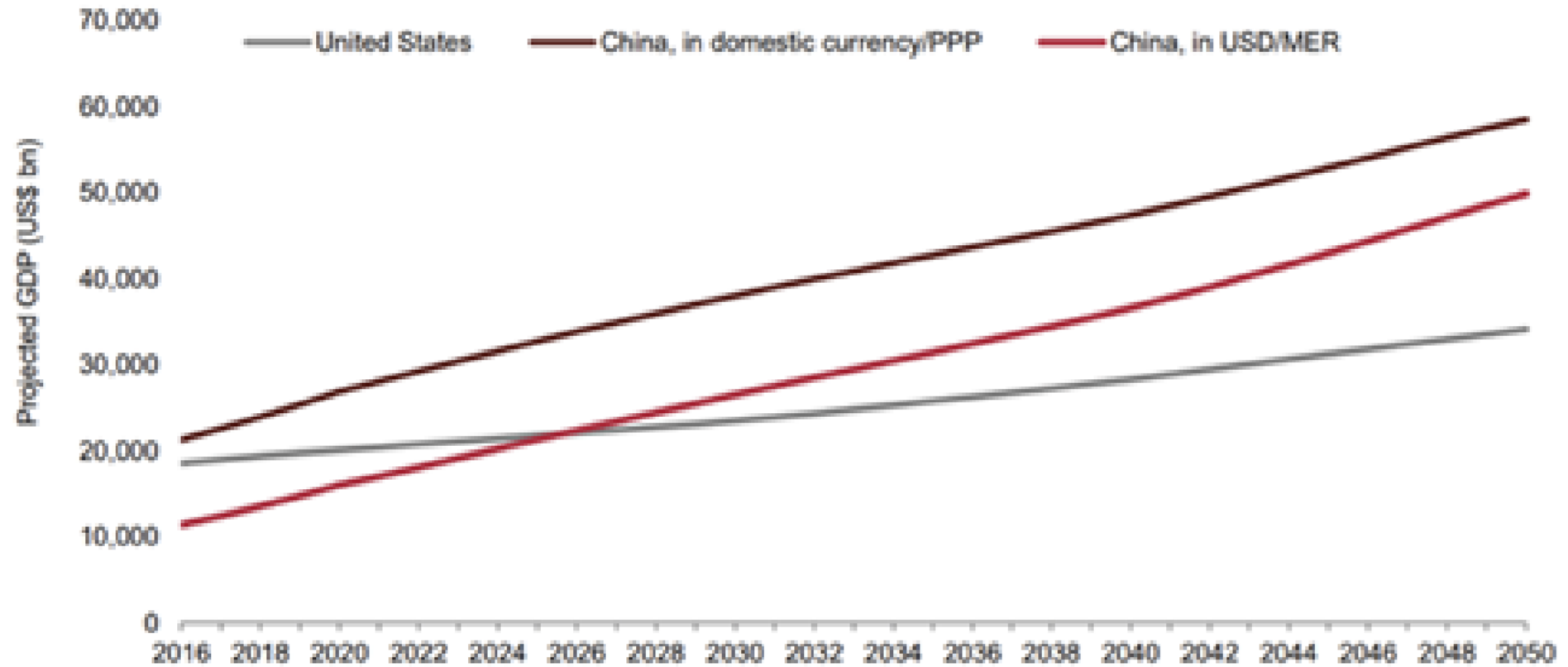


GDP (in trillions of dollars)



Source: Governments, Japan Center for Economic Research (projections)

Figure 8: Projected GDP growth paths of China and the US



Source: *PwC analysis*

Military Spending (MER)



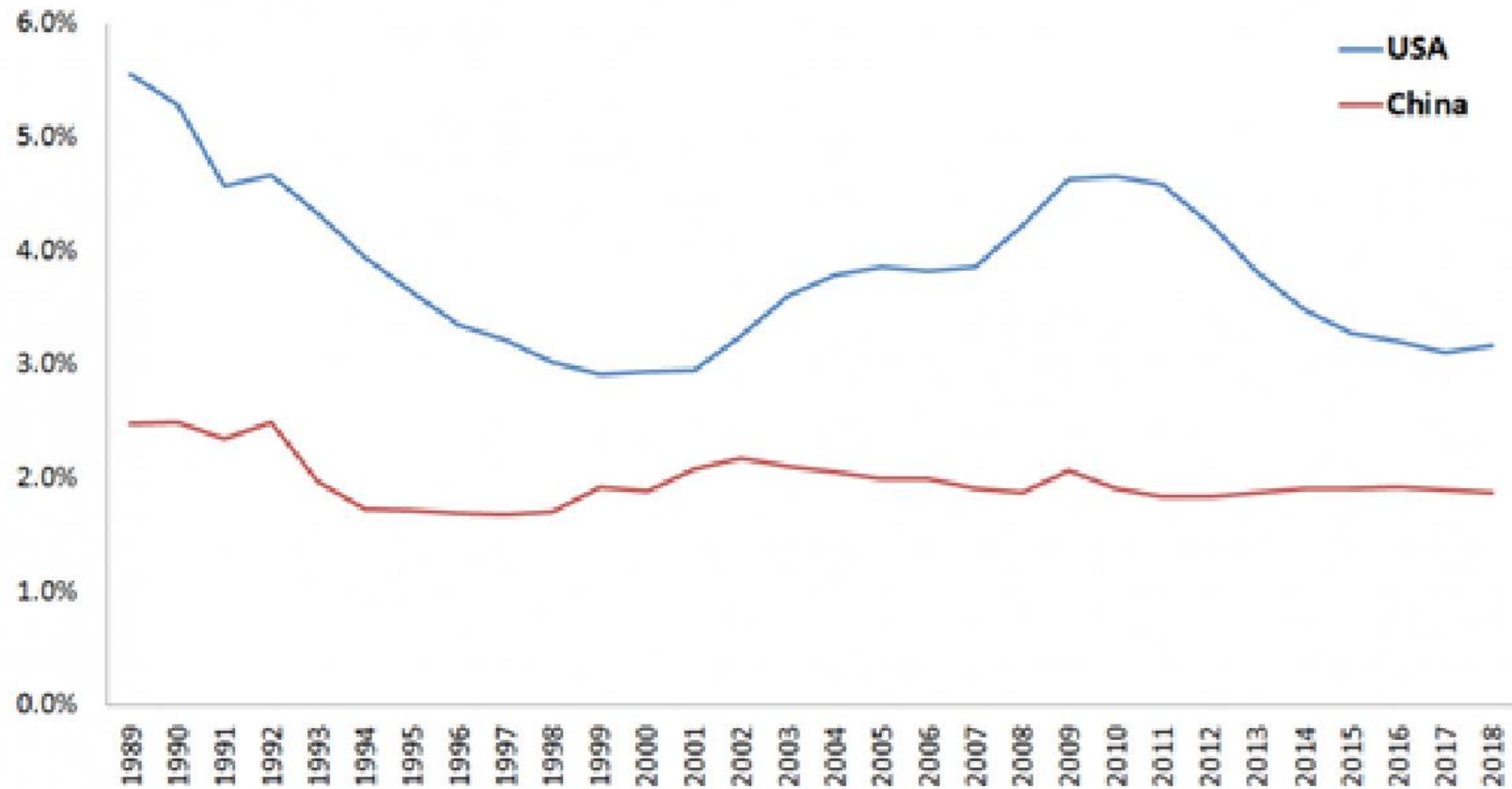
Source: PwC Analysis

GDP (MER)

2020-2025: US 3.5% China 1.7%

2030-2050: US 3.0% China 1.7%

Military expenditure as % of GDP



Source: Stockholm International Peace Resesarch Institute

	현재	중기(2030/2035)	장기(2050)
군사력 균형	미국의 압도적 우세	미국의 우세	미중 간 백중세
군사비 균형	미국이 중국의 3배	미국의 근소한 우세	미국이 중국의 2/3
무기/전력 균형	미국의 압도적 우세	미국의 근소한 우세	미중 간 백중세
군사전략	미국: 상쇄전략을 통한 군사우위 지속, 억제를 통한 현상유지 중국: 대만 압박, 회색지대 현상변경 전략	미국: 동맹강화를 통한 현상유지 전략, 필요시 단기, 고강도 충돌을 통한 선제공격전략 중국: 대만 무력 통일 시도, 남중국해 영해화 전략, 군사영향권 확대 전략	미국: 전면전 대비, <u>핵전쟁</u> 자제, 남중국해/동중국해/한반도 등 <u>통상전</u> 승리 전략 중국: <u>핵전쟁</u> 자제, 아시아 군사패권을 위한 대규모 전쟁 전략
미중의 압박 카드	미국: 중국과 군비경쟁, 무기/기술 경쟁, 동맹확대, <u>다영역작전</u> 을 통한 중국의 <u>반접근/지역거부</u> 무력화, 대만 지원/항행의 <u>자유작전</u> 등 군사적 압박, 중국: 군사비 증액, 남중국해 회색지대 전략, 대만 압박, <u>미동맹국에</u> 대한 경제압박	미국: 무기/기술 경쟁, 동맹 확대/강화, 대만 지원 강화, 남중국해 선제공세, 중거리 미사일 배치 등 대중 봉쇄 본격화 중국: 무기/기술 경쟁, 미국의 동맹 압박, 대만 무력통일, 남중국해 군사화 본격화	미국: 동맹 강화를 통한 대중 선제 전면전 준비, 남중국해 선제 봉쇄, 중국 본토 공격 중국: 제 1, 2, 도련선 밖으로 미국에 대한 거부 전략 실행, 미동맹 전면 보복, 대만/남중국해/동중국해 총공격
군사충돌 가능성	미국의 압도적 우위와 중국의 수세로 매우 낮음	중국의 대만 무력 통일 가능성 상존, 미국의 남중국해 선제, 제한 봉쇄로 인한 단기 충돌	대만/남중국해/동중국해/한반도 등 분쟁 지역 전면 충돌, 미국의 중국 본토 공격, 인도태평양 지역 전역으로 확대 충돌, 동시에 미중의 군비 통제 및 타협 가능성

바이든 정부 시기 한미 관계, 한국의 대미 전략

2021년 5월 21일 한미 정상 공동성명

- 민주적 규범, 인권과 법치의 원칙이 지배하는 지역에 대한 비전을 공유
- 군사안보 협력; 한반도 비핵화, 대북 관여, 북한 주민 인권
- 한국의 신남방정책과 미국의 자유롭고 개방적인 인도-태평양 구상을 연계
- 쿼드 등 개방적이고, 투명하며, 포용적인 지역 다자주의의 중요성을 인식
- 남중국해 및 여타 지역에서 평화와 안정, 합법적이고 방해받지 않는 상업 및 항행·상공비행의 자유를 포함한 국제법 존중을 유지하기로 약속
- 대만 해협에서의 평화와 안정 유지의 중요성을 강조
- 기후, 글로벌 보건, 5G 및 6G 기술과 반도체를 포함한 신기술, 공급망 회복력, 이주 및 개발, 우리의 인적교류에 있어서 새로운 유대를 형성

향후 한미 간 핵심 정책 사안

- 북한의 비핵화와 한반도 평화를 둘러싼 한미 협력
 - 북핵 문제가 비확산의 문제로 미중 협력 사안이 될 수 있는 가능성 존재
 - 북핵 및 남북 관계 문제가 점차 미중 경쟁 사안으로 변화
- 구체적인 동맹 사안들: 주한미군 재조정, 전작권, 사드 등
- 미중 전략 경쟁 사안들에서 한국의 입지 선택
- 한미일 3각 협력과 한일 관계
- 쿼드를 비롯한 인도태평양 협력 기구와 한미 관계
- 군사전략에서 포괄적 전략으로 발전하는 가운데 한미 간 다양한 협력 방안
- 아시아를 넘어 지구적 차원의 한미협력 사안